

В. В. СЕМЯЧКОВА

**ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО О «ЖЕРТВАХ»
ПЕРВОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЫ
В ПЕРЕХОДНЫЙ ПЕРИОД (1917-1918 годы)**

Революционные события февраля-октября 1917 года помешали реализации задуманных планов и идей, начинается постепенное угасание богоугодной благотворительной деятельности по всей стране. Происходит изменение как функций государства в отношении призрения военнослужащих и членов их семей, вплоть до прекращения активной деятельности ряда общественных комитетов и организаций. В лучшем случае, изменение названий организаций, когда исключаются имена по-

кровителей и больше не финансируются из фондов членов Дома Романовых, а в большинстве случаев — упраздняются.

На смену общественному призрению середины XIX — начала XX века приходит государственное призрение, в том числе по отношению к военнослужащим и членам их семей. Оно продлилось вплоть до 1991 года.

Государственное управление общественным призрением стало складываться при Временном правительстве. Например, 21 марта 1917 года было принято постановление «О подчинении самостоятельных благотворительных организаций подлежащим ведомствам и учреждениям», которым поручалось совещательной Комиссии по благотворительным учреждениям определить, в какие из отделений министерств, главных управлений либо общественных организаций должны быть включены те из существующих благотворительных заведений, которые действовали самостоятельно, не будучи подчинены какому-либо из органов государственного управления.

Комиссия пришла к заключению, что деятельность Всероссийского попечительства по охране материнства и младенчества может быть продолжена на прежних основаниях, так как оно действует по своему уставу в качестве частной благотворительной организации.

Одобрив на заседании 21 марта 1917 года заключение совещания комиссаров в отношении деятельности других благотворительных организаций, Временное правительство приняло решение передать их в ведение Военного ведомства, Министерства внутренних дел и Министерства народного просвещения.

После принятия постановления Временного правительства от 5 мая 1917 года «Об образовании Министерств: Труда, Продовольствия, Почт и Телеграфов и Государственного Призрения» все вышеприведенные благотворительные заведения и попечительства были переданы в ведение вновь образованного Министерства государственного призрения.

На Министерство возлагались следующие функции: «1) принятие необходимых мер к поддержанию, улучшению и развитию дела призрения в государстве; 2) объединение и согласование деятельности учреждений и лиц, осуществляющих дело призрения на местах, а именно: органов земского и городского самоуправления, приходских попечительств, общественных организаций, отдельных учреждений и частных лиц; 3) наблюдение за деятельностью упомянутых учреждений и лиц; 4) оказание им необходимого содействия» [7]. Оно было образовано на базе Министерства общественного призрения Российской империи, существовавшего с 1912 года. В задачи Министерства входило осуществление комплекса мер по социальному обеспечению отдельных катего-

рий граждан, в том числе беженцев, раненых, инвалидов и т. п., а также контроль за деятельностью частных и общественных благотворительных и попечительских организаций и учреждений. Оно прекратило свою деятельность после 25 октября 1917 года [1; 13, с. 183].

Министрами государственного призрения первого, второго и третьего коалиционного Временного правительства были князь Д. И. Шаховский, представитель партии кадетов (с 5 мая по 2 июля 1917 года), И. Н. Ефремов, член Государственной думы IV созыва, избранный от войска Донского (с 24 июля по 26 августа 1917 года) и Н. М. Кишкин, член партии кадетов и врач по образованию (с 25 сентября до Октябрьского переворота).

По постановлению Временного правительства 29 июня 1917 года при Министерстве государственного призрения был учрежден Временный общегосударственный комитет помощи военно-увечным и намечено создание местных комитетов городских, уездных и волостных. В состав Общегосударственного комитета вошли представители Всероссийского союза увечных воинов, Земского и Городского союзов, Совета рабочих и солдатских депутатов, всех министерств, а также различных учреждений и обществ, выдающих помощь жертвам войны. В обязанности Общегосударственного комитета входили вопросы общей организации и финансирования мероприятий помощи увечным воинам [7].

На Временный общегосударственный комитет возлагалась разработка планов помощи военно-увечным и обсуждение мер к повсеместному проведению этой помощи в жизнь, ее объединение и согласование.

Дело помощи военно-увечным на местах возлагалось на органы земского и городского самоуправления, которые для этой цели должны были образовывать земские и городские комитеты помощи военно-увечным, состоящие из представителей самоуправления и местных союзов военно-увечных.

В местностях, где нет органов местного самоуправления, Министерству государственного призрения было поручено образовывать, вплоть до введения местного самоуправления, Временные комитеты помощи военно-увечным в составе представителей местных общественных организаций и союзов военно-увечных.

Для объединения мероприятий земств и городов, входящих в состав Всероссийского земского союза и Союза городов, в деле помощи военно-увечным было принято решение образовать Совещание из представителей от Главных комитетов обоих Союзов с участием в нем представителей от Всероссийского союза увечных воинов [14, с. 53-54].

При этом на территории Российского государства стали развиваться собственные общественные организации инвалидов, которые стали брать

инициативу в свои руки. Повсеместно стали возникать региональные, городские союзы и отделы увечных воинов, делегировавшие своих представителей в Советы и исполкомы.

Члены союзов проводили благотворительные спектакли, сборы пожертвований на нужды инвалидов войны при спаде активности среди населения страны для подготовки и оказания социальной помощи больным и раненым защитникам Отечества, а также членам их семей. В этот период на фронте, в войсках и командах усиливается недоверчивость солдат-инвалидов к офицерам, являвшимся главными в данных организациях.

С 15 по 27 июня 1917 года в г. Петрограде проходил I Всероссийский съезд делегатов увечных воинов, где приняло участие 116 инвалидов войны, а также выставлен почетный караул от 1-го Добровольческого батальона увечных воинов. На съезде было подчеркнуто, что «революция, изменившая в корне картину русской общественной жизни... давшая столь желанную возможность организоваться в стройные и крепкие союзы, отразилась и на массах увечных воинов. Началась организационно-строительная горячка. К этому их побуждало то невыносимо тяжелое положение, в котором находилась масса увечных, обреченных преступным пренебрежением и равнодушием царского правительства на тяжкие лишения, муки и страдания. Казалось, что правительство задалось целью испытать долготерпение увечного воина. Бесконечная и тяжелая волокита, жалкие и крохотные пенсии, которые не находятся ни в каком соответствии ни с потребностями увечных, ни с безумно возрастающей дороговизной жизни последних лет, полное отсутствие внимания и заботливости к бесчисленным нуждающимся домам увечных со стороны чиновников — вот что выпадало на долю всякого пострадавшего защитника отечества. В огромной стране, давшей ужасное количество увечных воинов, отсутствовала всякая сколько-нибудь стройная система помощи и таковая оказывалась случайно, урывками, в филантропически-благотворительном духе» [9, с. 5-6]. Это заседание способствовало изменению государственной политики в отношении военнослужащих, а также членов их семей.

В этот период продолжается публикация постановлений Временного правительства, а позже и молодой советской власти, которые касаются социального призыва военнослужащих и членов их семей.

Во-первых, были изданы постановления, связанные с организацией медико-санитарной помощи.

5 августа 1917 года постановлением Временного правительства санитары освобождались от несения службы в армии в качестве медицинских работников и заменялись женщинами.

22 августа 1917 года было принято постановление Временного правительства о привлечении на должности санитаров, занимаемые мужчинами, женщин-добровольцев, с предоставлением им прав военнообязанных [2, Л. 1, 5].

Во-вторых, было реформирование пенсионного обеспечения военнослужащих.

15 июля 1917 года постановлением Временного правительства Ведомство учреждений императрицы Марии с подведомственными ему Особыми комитетами Петрограда, Московским и Главным Кавказским, Человеколюбивым обществом, Алексеевским главным комитетом, Скобелевским комитетом, Попечительством о трудовой помощи и Комитетом попечения о беспризорных детях (бывшим Романовским) переходят в Верховный совет по призрению семей лиц, призванных на войну, а также семей раненых и павших воинов.

Чуть ранее, постановлением от 29 июня взамен Особой комиссии Верховного совета по призрению воинских чинов, пострадавших во время настоящей войны, был образован Временный общегосударственный комитет помощи военно-увечным.

Государство обязывалось оказывать материальную помощь данным учреждениям, кроме средств из казны — до 22 млн рублей в 1916 году и в первой половине 1917 года — свыше 18 млн рублей, на вторую половину 1917 года дополнительно к отпущенным ассигновать свыше 55 млн рублей.

На оказание помощи военно-увечным и семьям лиц, призванных на войну, для организации и объединения государственного призрения, у Временного правительства ассигновать Министерству государственно-го призрения из казны на время 25 млн рублей [3, Л. 1-1 об.].

По постановлению Временного правительства от 11 октября 1917 года размер пенсий был резко повышен, примерно в два и более раза. Но, во-первых, инфляция уже обгоняла это повышение пенсий, а во-вторых, данное постановление оставалось только на бумаге до 17 декабря 1917 года, когда уже Совет народных комиссаров приказал приступить к выдаче процентных надбавок к пенсиям увечных солдат.

Крах Российской империи в ходе Первой мировой войны и последовавшие за ним социально-политические потрясения привели к тому, что система пенсионного обеспечения, как и другие правовые гарантии, рухнула. Однако вскоре, в процессе «строительства» Красной армии, начала создаваться новая система гарантий прав военнослужащих, уволенных с военной службы.

После Октябрьской революции происходят первые подвижки в «огосударствлении» институтов социального призрения, в том числе в от-

ношении военнослужащих и членов их семей. Параллельно шло реформирование государственной структуры.

30 октября 1917 года Советское правительство приняло обращение ко всем трудящимся о подготовке декретов о полном социальном обеспечении рабочих, городской и сельской бедноты. За подписью народного комиссара труда А. Г. Шляпникова это обращение было опубликовано в печати 1 ноября 1917 года. В. И. Ленин подписал постановление о создании на основе Министерства государственного призрения Народного комиссариата государственного призрения и его местных отделов. Было сделано объявление о том, что «Республиканское Правительство Народных Комиссаров уполномочило тов. А. М. Коллонтай Комиссаром общественного призрения».

На 13 ноября 1917 года А. М. Коллонтай было назначено собрание выборных представителей служебного персонала «для обсуждения стоящих перед министерством задач по реорганизации государственного призрения на началах самостоятельности в интересах многомиллионных трудящихся масс и укрепления государственной власти за демократией России» [8, с. 86].

6 марта 1918 года Совнарком принял декрет «Об образовании Народного совета социального обеспечения и учетно-ссудного комитета социального обеспечения» [5, с. 522-523], которым поручалось «Комиссариату призрения принять в свое ведение учет и урегулирование всех вопросов о пенсиях и пособиях, для чего создать Народный совет социального обеспечения».

Данным декретом Комиссариату финансов было поручено объединить все пенсионные капиталы, образовав при Национальном банке Учетно-ссудный комитет социального обеспечения.

Комиссариатам финансов и труда предписывалось работать в тесном контакте с Комиссариатом призрения.

26 апреля 1918 года В. И. Ленин подписал «Декрет о переименовании Народного Комиссариата Призрения в Комиссариат Социального Обеспечения» (НКСО). В частности, в декрете говорилось: «В виду того, что существующее название Народного Комиссариата Призрения не соответствует социалистическому пониманию задач социального обеспечения и является пережитком старого времени, когда социальная помощь носила характер милостыни и благотворительности, Совет Народных Комиссаров постановил: переименовать Народный Комиссариат Государственного Призрения в Народный Комиссариат Социального Обеспечения» [12, с. 475].

Именно эта дата считается датой основания системы социального обеспечения в России, хотя вопрос о таком переименовании был по-

ставлен на заседании Совнаркома 18 марта 1918 года. Народным комиссаром социального обеспечения до реорганизации системы социального обеспечения в период НЭП был А. Н. Винокуров, работавший ранее в Комиссариате внутренних дел и назначенный 18 марта народным комиссаром общественного призрения.

Принятый декрет означал, что вопросы социального обеспечения трудящегося населения становились стержнем государственной политики в области социальной помощи.

До августа 1918 года пенсионное обеспечение инвалидов Красной армии, семей погибших красноармейцев производилось в порядке и по нормам, установленным постановлениями Временного правительства.

7 августа 1918 года председатель СНК РСФСР В. И. Ленин подписал первый декрет о пенсионном обеспечении солдат Красной армии и их семей, который можно рассматривать как экстренную, временную меру, рассчитанную на срок действия до издания общереспубликанского закона о государственных пенсиях.

Декрет гарантировал пенсии военнослужащим, лишившимся полностью или частично трудоспособности в результате травм, ран или болезней, полученных при прохождении военной службы, а также семьям бойцов и командиров Красной армии, убитых, умерших от ран или пропавших без вести на войне. В случае смерти солдат, получавших пенсии по инвалидности, нетрудоспособные члены семьи обеспечивались пенсиями на этих же основаниях.

Назначение пенсий военнослужащим производили комиссии при местных отделах социального обеспечения [11, с. 93-97].

Осенью 1918 года был образован Всероссийский фонд социального обеспечения, порядок создания которого определялся «Положением о социальном обеспечении трудящихся» от 31 октября 1918 года [12, с. 1249-1259].

Данное положение в основном отражало призрение рабочих людей, нежели военнослужащих и членов их семей.

Параллельно с изменением законодательной базы по призрению военнослужащих и членов их семей, в стране происходит закрытие и последующая ликвидация старых органов призрения увечных солдат, а также создание собственных структур. 19 ноября 1917 года упразднены общества помощи инвалидам и дела с денежными суммами для исполнительного комитета увечных воинов, который контролировался со стороны Комиссариата государственного призрения (позже Наркомата социального обеспечения) [12, с. 50].

После роспуска губернских и уездных воинских присутствий были созданы отделы военно-увечных солдат при местных Советах.

Наряду с этим начинает формироваться общедоступная и бесплатная система медицинского обслуживания населения. Это было связано с реорганизацией Российского общества Красного Креста на основании постановления СНК от 7 августа 1918 года [12, с. 784-785].

Решения, принятые Наркоматом общественного призрения в 1917-1918 годах, заложили основы для новой, господствовавшей в стране в течение семи последовавших десятилетий системы государственного социального обеспечения. В данной системе не оставалось места для частной или общественной благотворительности.

Одной из основных задач политики советской власти осенью 1918 — летом 1919 года стало социальное обеспечение, которое в данный период получает прочную законодательную базу. Особое внимание было обращено на семьи красноармейцев, что отвечало насущным требованиям укрепления военного потенциала Советского государства. Правовую основу составляли декреты от 2 августа 1918 года о выдаче продовольственного пайка семьям красноармейцев (нетрудоспособным и не имеющим других заработков) и от 7 августа о пенсионном обеспечении солдат Красной армии и их семей (в основу начисления был положен прожиточный минимум) [6, с. 130, 180]. Для этого был образован специальный фонд.

Дополнительно стоит сказать о системе призрения детей-сирот участников Первой мировой войны после событий Октября 1917 года.

Постановлением Народного комиссариата государственного призрения от 26 января 1918 года все учреждения государственного призрения несовершеннолетних и малолетних детей перешли в ведение Народного комиссариата, а также учреждалась Коллегия призрения несовершеннолетних [12, с. 327-328].

В начале апреля сего года был образован отдел охраны детства, который занимался учетом и объединением под своим руководством всех детских приютов, благотворительных обществ, детских домов детей беженцев. Организационная работа была завершена в течение первой половины 1918 года. Бывшие «приюты» перестраивались в детские дома, в которых дети получали одежду, пищу, медицинскую помощь, воспитание. Детдомовские обучались в обычных трудовых школах. Школы при детских домах оставались лишь там, где не было условий для обучения в школах Народного комиссариата просвещения.

Особо стоит сказать о положении с обеспечением жильем военнослужащих, которое коренным образом изменилось после Октябрьской революции 1917 года.

По мнению Л. М. и С. В. Пчелинцевых [10], по причинам объективного характера принципиально изменился социальный состав офи-

церского корпуса вновь созданной Рабоче-крестьянской Красной армии. Жилищный вопрос в армии приобрел крайне важное значение в условиях существовавшей в стране разрухи после Гражданской войны, когда было мало пригодных для жилья квартир, а наем частной квартиры являлся очень дорогостоящим мероприятием, несопоставимым с финансовыми возможностями как каждого отдельного военнослужащего, так и государства в целом. И в последующем на протяжении всего прошедшего столетия, несмотря на принимаемые государством меры, жилищная проблема военнослужащих не была окончательно решена.

В целом можно сказать, что существует большое различие в подготовке и реализации социального обеспечения в России в до- и постоктябрьский период, в том числе по отношению к военнослужащим и членам их семей. В данный период параллельно с системой общественного призрения, переросшей позже в систему социального обеспечения, развивается активность общественности конкретной губернии или округа.

Исследователи сразу же обратили внимание на то, что скорость реформы зависит от социальных условий ее воплощения. В больших городах она шла успешнее, поскольку здесь было большое скопление образованных и состоятельных людей, принимающих близко к сердцу данную проблему. Во многих же уездных городах попечительские комитеты так и не были созданы, хотя нищие в них имелись. В провинции вообще отношение к ним было довольно патриархальное даже со стороны властей [4, с. 25].

Нормативно-правовая база второй половины XIX — начала XX века весьма обширна, в нее включены в том числе вопросы, затрагивающие порядок назначения денежного содержания и пенсий военнослужащим, а также членам их семей.

Социальная помощь указанным категориям призреваемых, начало которой было положено Русско-японской войной 1904-1905 годов, осуществлялась при участии государства, о чем свидетельствуют социальные льготы и гарантии, которыми пользовались военнослужащие до Октябрьской революции 1917 года. Соответствующие органы власти на местах и общественные организации всероссийского и регионального уровня на территории России также активно включились в дело оказания социальной помощи неимущим гражданам.

В результате резкого ухудшения экономического положения России после Первой мировой войны и прихода к власти большевиков существовавшая ранее система социального обеспечения была упразднена. С учетом требований, предъявляемых к строительству Красной армии, создавалась новая система.

Таким образом, можно сказать, что механизм и система государственной социальной политики по отношению к увечным защитникам Отечества были далеки от совершенства, отставали от требований времени, не создавали достойных условий жизни для военных инвалидов. Представляется перспективным изучение не только изменений в законодательстве, правовой практике, но и повседневной жизни «рядового» инвалида и ветерана боевых действий, а также механизмов социальной защиты в XXI веке.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Библиотека исторической информации [Электронный ресурс]. — URL: <http://libinfo.org/index/index.php?id=442> (дата обращения: 28.08.2017).
2. ГАРФ (Государственный архив Российской Федерации). Ф. 1779. Оп. 2. Д. 260.
3. ГАРФ. Ф. 1779. Оп. 2. Д. 471.
4. Голосенко И. А. Нищенство в России (Из истории дореволюционной социологии бедности) // Социс. — 1996. — № 8. — С. 18-25.
5. Декреты Советской власти. Т. I: 25 октября 1917 г. — 16 марта 1918 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС; Ин-т истории Академии наук СССР. — М.: Гос. изд-во политической литературы, 1957. — 626 с.
6. Декреты Советской власти. Т. III: 11 июля — 9 ноября 1918 г. / Ин-т марксизма-ленинизма при ЦК КПСС; Ин-т истории Академии наук СССР. — М.: Изд-во политической литературы, 1964. — 664 с.
7. Керзум А. П. Министерство государственного призрения [Электронный ресурс]. — URL: <http://www.encspb.ru/object/2806468425?lc=ru> (дата обращения: 28.08.2017).
8. Мачульская Е. Е. Практикум по праву социального обеспечения. — М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. — 240 с.
9. Отчет о трудах Первого Всероссийского съезда делегатов увечных воинов (15-27 июня 1917 г.). — Пг., 1917. — 69 с.
10. Пчелинцева Л. М., Пчелинцев С. В. Правовое регулирование обеспечения жилыми помещениями военнослужащих в России в конце XIX — начале XX в.: история и современность // Государство и право. — 2003. — № 12. — С. 92-98.
11. Старцун В. Офицерская пенсия: милостыня или долг государства // Правозащитник. — 2001. — № 1. — С. 93-97.

12. СУиР РиКП (Собрание узаконений и распоряжений Рабочего и Крестьянского правительства). 1917-1918 гг. — М.: Управление делами Совнаркома СССР, 1943. — 1483 с.
13. Фонды Государственного архива Российской Федерации по истории России XIX — начала XX в. Путеводитель / сост. А. В. Добровская, Б. Ф. Додонов, З. И. Перегудова и др.; ред. С. В. Мироненко, Грегори Л. Фриз. Т. 1. — М.: Благовест, 1994. — 394 с.
14. Чепурнова Н. М. Муниципальное право Российской Федерации: учеб.-практ. пособие. — М.: Евразийский открытый ин-т, 2007. — 295 с.